

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys 15/2017 vp eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

1. Tiivistelmä

Suomen Kuntaliiton (jäljempänä Kuntaliitto) lausunnon lähtökohtana on, että nyt käsittelyssä oleva maakuntauudistus toteutetaan ja sosiaali- ja terveyspalvelut, pelastustoimi ja eräät muut palvelut siirtyvät kunnista maakuntien vastuulle.

Kuntaliitto katsoo, että hallituksen esityksen keskeiset ongelmat liittyvät maakuntien itsehallinnon kapeuteen, palveluiden ohjausjärjestelmän pirstaleisuuteen, palveluiden järjestämisvastuun toteutustapaan, järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen, palveluiden integraation puutteisiin, maakuntien rahoituksen tiukkuuteen, omaisuusjärjestelyihin kuntien näkökulmasta, maakuntien ja kuntien yhteistyöhön ja rajapintoihin sekä valtakunnallisiin palvelukeskuksiin.

Perustettavissa maakunnissa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetystä itsehallinnosta kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla. Tärkein itsehallintoa rajoittava tekijä on, että maakunnilla ei ymmärrettävistä syistä ainakaan aluksi tule olemaan verotusoikeutta, vaan maakuntien talous perustuisi valtion maakunnalle osoittamaan rahoitukseen. Valtion rahoituksen on esityksessä nähty oikeuttavan ja edellyttävän maakuntien vahvaa valtionohjausta ja itsehallinnon olennaista rajoittamista lainsäädännössä.

Kuntaliitto katsoo, että itsehallintoa on hallituksen esityksessä kuitenkin rajoitettu liiaksi. Ehdotukset lakiin perustuvasta palveluiden järjestämisen ja tuottamisen erottamisesta yhtiöittämisvelvoitteineen kaventavat maakuntien mahdollisuutta päättää palvelutuotannon tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta tuottamisesta maakunnan erityispiirteet huomioiden.

Kuntaliitto katsoo, että maakuntien palvelujen järjestämiseen kohdistuvan valtion ohjauksen tulisi kohdistua ainoastaan strategisiin tavoitteisiin sekä maakuntien välisen työnjaon näkökulmasta strategisesti merkittäviin kohteisiin. Valtiolla ei tule olla interventio-oikeutta maakuntien operatiiviseen päätöksentekoon. Maakuntien toiminnan ohjauksen tulee muutoinkin perustua lainsäädäntöön eikä valtioneuvoston eikä ministeriöiden hallinnollisiin päätöksiin. Erityisen ongelmallista maakuntien itsehallinnon näkökulmasta on järjestämislakiluonnoksen 19 § (Palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjaus) ja 18 § (Valtioneuvoston toimivalta), jotka tulisi poistaa laista kokonaan. Järjestämislain 4 lukuun (Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen) ja maakuntalain 3 lukuun (Maakunnan suhde valtioon ja kuntiin) sisältyvät ohjausmekanismit ovat riittävät maakuntien ohjauksen näkökulmasta.

Kuntaliitto katsoo, että asiakaslähtöinen integraatio ei toteudu lakiesityksissä. Uudistuksen kokonaisuuteen liittyvät valinnanvapaus, monituottajamalli ja yhtiöittämisvelvoite vaarantavat integraation toteutumisen ja edellyttävät maakunnalta sellaista järjestämisosaamista, josta ei ole missään aiempaa kokemusta. Jos palveluita kuitenkin siirretään markkinoiden tuotettavaksi, myös kunnilla tulee olla mahdollisuus toimia yhtiömuodossa palvelujen tuottajina.

Hallituksen esityksen mukaan valtion ohjaus suhteessa maakuntiin olisi tiukkaa hallinnollista ohjausta. Maakuntien toteuttamassa palveluiden tuotantoa koskevassa ohjauksessa puolestaan siirryttäisiin perinteisestä hallinnollisesta ohjauksesta pitkälti omistajaohjaukseen, sopimusohjaukseen ja

markkinaohjaukseen. Integraation toteuttaminen tällaisessa kokonaisuudessa on erittäin vaikeaa ja hallinnollisesti työlästä. Toisaalta integraation toteutuminen on käytännössä täysin riippuvainen ohjauksen onnistumisesta.

Maakuntien rahoituslain mukaisilla rahoitusperusteilla tulee turvata jokaisen maakunnan rahoituksen riittävyys maakunnille lailla säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen (*rahoitusperiaate*). Tämän periaatteen kanssa ovat ristiriidassa maakuntalakiin sisältyvät säännökset maakuntien erittäin tiukasta alijäämän kattamisvelvoitteesta, maakuntien arviointimenettelyn kriteereistä ja lainanotto-oikeuden rajoittamisesta. Lisäksi maakuntien rahoituslain 6 §:ssä rajoitetaan 3 mrd. euron säästötavoitteen turvaamiseksi maakuntien valtionrahoituksen perusteena olevien käyttökustannusten vuosittaista kasvua (maakuntaindeksi + 0,5, vuosina 2020 ja 2021 +1,0 %). Vaarana on, että monet maakunnat joutuvat hyvin nopeasti arviointimenettelyyn.

Maakuntalakiehdotuksen mukaan kunnat voivat siirtää maakunnalle lakisääteisiin tehtäviin liittyviä tehtäviä vain, mikäli kaikki maakunnan kunnat ovat yksimielisiä ja rahoittavat toiminnan. Raja on kankea, eikä mahdollista kuntien ja maakunnan päätöksiin ja sopimuksiin perustuvaa tarkoituksenmukaista tehtävien hoitoa. Maakunnan tulisi voida ottaa hoitaakseen tehtäviä, joita alueen kunnat tai osa niistä ei hoida edellyttäen, että mukana olevat kunnat sitoutuvat rahoittamaan toiminnan. Maakuntalakiin tulee myös lisätä säännös, joka mahdollistaa maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön ja sopimisen sekä tehtävien hoitamisen samaan tapaan kuin yhteistyö kuntien kesken on kuntalain mukaan mahdollista.

Kuntaliitto katsoo, että maakunnalle tulisi siirtää kaikki kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvä omaisuus ja että siirtyvästä omaisuudesta maksetaan kunnille korvaus. Maapohjat jätettäisiin kuitenkin kuntien niin halutessa siirron ulkopuolelle. Kunnille omaisuudesta maksettava korvaus on mahdollista rahoittaa esimerkiksi osittain kunnan maakunnalle antamalla ja valtion takaamalla lainalla. Mikäli omaisuuden lunastusta ei ole mahdollista toteuttaa käypään arvoon, tulisi perustaa kuntien ja maakuntien yhteisesti omistamia toimitilayhtiöitä.

Maakuntalakiluonnoksen säännökset valtakunnallisista palvelukeskuksista tulisi Kuntaliiton mielestä ensisijaisesti poistaa laista, kuten lausuntokierroksen jälkeen on menetelty valtakunnallisen yhteishankintojen palvelukeskuksen osalta. Maakunnat ovat itsehallinnollisia yksiköitä ja tukipalvelujen järjestämien tulee olla maakuntien päätettävissä.

2. Johdanto

Suomessa on kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (paras) lähtien kymmenen vuoden ajan etsitty ratkaisua, jossa kuntien vastuulla olevien hyvinvointipalveluiden järjestämisvastuu olisi yksittäistä kuntaa vahvemmillä hartioilla. Ratkaisua on etsitty sekä kuntarakenteen uudistamisen että erilaisen kuntien välisten yhteistoimintamuotojen kautta. Näitä uudistuksia ei kahden edellisen hallituskauden aikana ole poliittisista ja perustuslaillisista syistä onnistuttu viemään päätökseen. Koska uudistuksen tarve kuitenkin ilmeinen, pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa on päätetty siirtää mm. sosiaali- ja terveystalvet perustettavien itsehallinnollisten maakuntien vastuulle.

Kuntaliitto on kaikkien mainittujen uudistusten yhteydessä korostanut, että olosuhteiden poiketessa voimakkaasti maan eri osissa lainsäädännön tulisi antaa joustoa alueellisesti eriytyneisiin ratkaisuihin esimerkiksi suurilla kaupunkiseuduilla ja harvaan asutuilla alueilla. Tämä näkökulma on tärkeä myös vireillä olevassa uudistuksessa.

Kuntaliitto lähtee tässä lausunnossaan siitä, että nyt käsitellyssä oleva maakuntaudistus toteutetaan tällä hallituskaudella ja sosiaali- ja terveystalvet, pelastustoimi sekä eräät muut talvet siirtyvät kunnista maakuntien vastuulle. Samoin lausunnossa on lähdetty olettamasta, että maakuntien itsehallinnon näkökulmasta olennaista maakuntien verotusoikeutta ei uudistuksen alkuvaiheessa toteuteta. Verotusoikeus kuitenkin lisäisi päätöksenteon vastuunkantoa ja läpinäkyvyyttä.

Valmistelussa ei vielä ole ollut tilannetta, jossa nyt käsiteltävänä olevaa sote- ja maakuntaudistusta koskevaa peruslainsäädäntöä, sosiaali- ja terveystalvet valinnanvapautta koskevaa lainsäädäntöä ja maakuntien muita tehtäviä koskevaa lainsäädäntöä olisi voitu arvioida yhtä aikaa. Myöhemmin eduskuntaan tulevat esitykset edellyttävät myös nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen uudelleen arviointia joiltakin osin.

Tämä lausunto kokoa yleisellä tasolla Kuntaliiton mielestä tärkeimmät muutostarpeet hallituksen esitykseen. Kuntaliitto valmistelee tarvittaessa Eduskunnalle tarkempia muistioita hallituksen esitykseen sisältyvistä eri asiakokonaisuuksista.

3. Maakuntien itsehallinto

Perustettavissa maakunnissa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetystä itsehallinnosta kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla, josta säädetään lailla. Esitykseen sisältyvä lainsäädäntö kuitenkin rajoittaa itsehallintoa merkittävästi. Tärkein itsehallintoa rajoittava tekijä on, että maakunnilla ei tulisi olemaan verotusoikeutta, vaan maakuntien talous perustuisi miltei kokonaan valtion maakunnalle osoittamaan rahoitukseen. Valtion rahoituksen on esityksessä nähty oikeuttavan ja edellyttävän maakuntien itsehallinnon olennaista rajoittamista lainsäädännössä.

Maakunnista on tarkoitus luoda vahvoja organisaatioita. Maakunnat olisivat keskimäärin huomattavasti kuntia suurempia sekä kooltaan että taloudeltaan. Tästä huolimatta maakuntien itsehallinto tulee olemaan selvästi kunnallista itsehallintoa heikompaa. Näin ollen tehtävien siirtyessä kunnilta maakunnille tehtävien itsehallinnollinen ohjaus heikkenee. Maakuntien itsehallinnollinen asema voidaan kiteyttää kysymykseen, minkälaista on valtion ohjauksessa tapahtuva vahvojen maakuntien itsehallinto?

Maakuntien päätösvallan kapeus suhteessa suorilla vaaleilla valittuun valtuustoon muodosta jo lähtökohtaisesti legitimitietiongelman demokratian näkökulmasta. Vaaleilla valitut päättäjät tulevat olemaan vahvassa valtion (ministeriöiden) ohjauksessa.

Itsehallinnolliset organisaatiot ovat hallinnollisessa ajattelussa tähän asti edustaneet päätösvallan hajauttamista. Nyt maakunnat tulevat olemaan työvälaineitä vahvistettaessa valtion ohjausta.

Kuntaliitto katsoo, että valtionohjauksen tulisi keskittyä poliittisesti strategisiin kysymyksiin. Sen sijaan palveluita koskevat operatiiviset ammatillista ja alueellista asiantuntemusta edellyttävät asiat tulisi jättää maakuntien päätösvaltaan.

Yleisellä tasolla maakuntien itsehallinnon näkökulmasta keskeisiä ongelmakohtia esityksessä ovat seuraavat:

- oikeus päättää palveluiden tuotantotavasta erittäin rajoitettu (valtioneuvoston päätösvalta yhteistoimintasopimuksissa ja palvelurakenteen ohjauksessa, valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden markkinoille vienti ja yhtiöittämisvelvollisuus sekä maakunnan liikelaitos)
- oikeus päättää sisäisestä hallinnostaan osittain rajoitettu (mm. maakunnan liikelaitos, valtakunnalliset palvelukeskukset ja delegointivelvollisuudet)
- oikeus sopia rajoitettu (työnjako ja yhteistyö kuntien kanssa, valtakunnallisten in-house yhtiöiden palveluiden käyttövelvollisuus eräiltä osin, lainanotto-oikeus)
- erityisesti järjestämislakiin sisältyvät valtioneuvoston ja ministeriön laajat, avoimet ja tulkinanvaraiset toimivaltuudet ohjata maakunnan operatiivista toimintaa ja päätöksentekoa
- investointien ohjaus
- maakuntalain erittäin tiukat maakunnan alijäämän kattamisvelvollisuudet yhdistettynä ahtaaseen julkisen talouden rahoituskehukseen (maakuntien rahoituslakiin kirjattu 3 mrd. euron säästövelvoite) ja maakuntien arviointimenettelyn käynnistäviin kriteereihin

Maakuntien itsehallintoa rajoittaa edellä kuvatun lisääntyvän valtionohjauksen lisäksi yhtiöittämisvelvollisuuteen perustuvan valinnanvapauden mukanaan tuoma markkinaohjaus. Yleisemminkin ehdotetussa rakenteessa perinteinen hallinnollinen ohjaus väistyy ja siirrytään huomattavasti aikaisempaa enemmän markkinoiden kautta tapahtuvaan ohjaukseen, sopimusohjaukseen ja omistajaohjaukseen. Ohjaus- ja johtamisjärjestelmän kokonaisuus ja sen vaikutukset uudistukselle asetettuihin maakuntien toimintaan ja kansanvaltaisuuteen liittyvien tavoitteiden toteutumiseen hahmotuvat esityksessä huonosti.

Maakuntalakiehdotuksen hallintoa ja johtamista (valtuusto, maakuntahallitus ja niiden tehtävät sekä oikeus hallintosäännöllä päättää toimielin- ja viranhaltijaorganisaatiosta), luottamushenkilöitä, päätöksentekoa, taloutta ja tarkastusta sekä toimintaa markkinoilla koskevat säännökset vastaavat pitkälti kuntalain sääntelytapaa ja ne antavat hyvän pohjan maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle.

Jotta maakuntien kielivähemmistöt saisivat tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet, kaksikielisten maakuntien hallituksissa tulee olla vähintään yksi henkilö, joka edustaa maakunnassa vähemmistöasemassa olevaa kansalliskieltä. Kyseisen henkilön tulee olla kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen puheenjohtaja tai jäsen. Kielivähemmistön vaikuttamistoimielimellä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa omalla äidinkielellä tarjolla olevien palveluiden tasoon. Tämä koskee myös saamenkielen vaikuttamistoimielintä.

Myös asukkaiden osallistumisoikeuksia koskeva sääntely maakunnissa vastaa kuntalain sääntelyä. Maakuntavaltuuston tulee luoda edellytykset asukkaiden suoralle osallistumiselle. Ehdotus maakuntalaiksi antaa siihen toimivat puitteet.

4. Maakuntien tehtävät ja rajapinta kuntiin

Maakunnan tehtäviä koskeva erityislainsäädäntö on valmisteilla, joten tehtäväkokonaisuus sekä kuntien ja maakunnan suhde ovat osin vielä avoimia kysymyksiä.

Maakuntalakiluonnoksessa maakunnille on säädetty yhteensä 26 lakisääteistä tehtäväaluetta, joiden tarkempi sisältö määritellään erityislainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon sekä maaseutuhallinnon ja lomituksen tehtävät siirtyvät kunnilta maakuntiin. Muilta osin kysymys on valtion aluehallinnon lakisääteisistä maakunnille siirtyvistä tehtävistä.

Koska maakuntien tehtäviä koskevan erityislainsäädännön uudistaminen on vielä valmistelussa, tässä vaiheessa ei ole edellytyksiä arvioida tehtäväkokonaisuutta yksityiskohtaisemmin. Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että erityislainsäädännössä määritellään maakunnalle siirrettävät tehtävät siten, että ne eivät ole päällekkäisiä tai rinnakkaisia kuntien tehtävien kanssa. Toimivaltarajojen tulee olla selkeitä. Eri asia on, että tehtävien järjestämisestä, tuotannosta ja yhteistyöstä voidaan sopia kuntien ja maakuntien kesken.

Maakuntien tehtäviä koskevalla erityislainsäädännöllä ei myöskään tule rajoittaa maakuntien itsehallintoa. Lainsäädäntöön ei tule esimerkiksi sisällyttää säännöksiä, jotka antaisivat valtioneuvostolle ja ministeriöille toimivaltaa hallinnollisilla päätöksillä puuttua maakuntien tekemiin ratkaisuihin.

Maakuntalakiluonnoksen tehtäväluettelossa on nähtävissä päällekkäisyyttä kunnan tehtävien kanssa. Jatkovalmistelussa on erityisesti syytä kiinnittää huomiota siihen, että kunnan ja maakunnan roolia ja tehtäviä selkeytetään.

Maakuntalakiluonnoksen 6 § 2 momentin 3 kohdan säännös, jonka mukaan tehtäviä voidaan siirtää kunnilta maakunnille vain kaikkien kuntien niin sopiessa, on liian tiukka. Sopimismahdollisuus pitää olla myös yksittäisillä kunnilla ja kuntaryhmillä.

Maakunnan toimialaa tulee laajentaa siten, että maakunta voi ottaa hoitaakseen tehtäviä, joita alueen kunnat tai osa niistä ei hoida edellyttäen, että mukana olevat kunnat sitoutuvat rahoittamaan toiminnan eikä tehtävä kuulu valtion tai muiden toimijoiden vastuulle.

Maakuntalain tulee olla kuntalain tapaan joustava ja mahdollistava niin, että kuntien ja maakuntien yhteistyö ja mahdollisuus sopia palvelujen hoitamisesta turvataan. Maakuntalakiin tulee lisätä säännös, joka mahdollistaa maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön ja sopimisen sekä tehtävien hoitamisen samaan tapaan kuin yhteistyö kuntien kesken on kuntalain mukaan mahdollista.

Maakuntien ja kuntien joustava mahdollisuus sopia tehtävistä on perusteltua myös siksi, että se mahdollistaa maakuntien keskuskaupunkien ja suurimpien kaupunkiseutujen erityisroolin huomiomisen annettavassa lainsäädännössä monien elinvoimatehtävien, kuten työllisyyden edistämisen, innovaatio- ja kilpailukyky politiikan sekä kotouttamisen tehokkaassa hoitamisessa alueelliset erityispiirteet huomioiden.

Erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla on tärkeää varmistaa, että neuvottelut maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusten sekä kasvusopimusten sisällöstä käydään jatkossakin asianomaisten ministeriöiden kanssa ja mahdollisuudet niiden solmimiseen turvataan.

Maakuntalakiluonnos ei mahdollista palveluiden organisointia olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Tämä voi johtaa siihen, että palveluiden tuottaminen tulee tehottomaksi ja kalliiksi. Olosuhteiden erilaisuus tulee ottaa huomioon ja mahdollistaa joustavat yhteistointamuodot palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä.

Kunnilla tulee olla mahdollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauden piirissä olevien palveluiden tuottamiseen omistamissaan yhtiöissä. Järjestely mahdollistaisi palvelutarjontaa ja nopeat toimivien markkinoiden muodostumista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluketjut, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, elinkeinojen kehittäminen, aluekehittämisviranomaisen tehtävät, maakäytön suunnittelu ja maakuntakaavoitus sekä liikenneasiat ovat kunta-, maakunta ja asukasnäkökulmasta kokonaisuuksia, jota edellyttävät toimivaa yhteistyötä, yhteistä suunnittelua ja kehittämistä sekä palvelujen organisointia.

Maakuntalakiluonnoksen 15 §:ssä säädetään maakunnan ja sen alueen kuntien neuvottelumenetelmästä valtuustokausittain. Säännös on tärkeä, mutta riittämätön. Se turvaa maakunnan ja sen alueen yhteistyön poliittisen tason tarkastelun, mutta ei mahdollista maakunnan ja kunnan sopimuksia tuotannon ja järjestämisvastuun siirrosta.

Maakuntalakiluonnoksen 7 §:n mukaan maakunta voisi sopia järjestämisvastuun siirrosta kunnalle, silloin kun siitä erikseen laissa säädetään. Sääntelytapaa tulisi muuttaa siten, että sopiminen olisi aina mahdollista, jollei sitä erikseen kielletä.

Kasvupalveluihin liittyvien erityispiirteiden huomioiminen korostuu pääkaupunkiseudun ohella myös muilla suurimmilla kaupunkiseuduilla ja tämä on huomioitava lainsäädännössä. Esityksessä *työllisyys ja yrityspalveluiden* järjestämisvastuu siirretään valtion TE - hallinnolta maakunnalle. Kuntaliiton mielestä maakunnan tulee voida sopia alueen kuntien kanssa tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä, työnjaosta ja resurssien kohdentamisesta. Maakunnan tulee myös voida siirtää järjestämisvastuu tai osa siitä yhdelle tai useammalle kunnalle / kaupungille.

Maakuntakaavoituksen siirtymisestä maakunnan liitoilta maakunnille seuraa tarve tarkastella maankäyttö- ja rakennuslain kaavajärjestelmää laajemminkin. Maakuntakaavoituksen tulisi jatkossa keskittyä selvemmin ja strategisemmin aluerakenteen kannalta keskeisiin kysymyksiin. Kuntien ja kaupunkiseutujen onnistuminen elinvoimapolitiikassa edellyttää, että niillä säilyy oikeus itenäisiin valintoihin maapolitiikassa, kaavoituksessa ja toteuttamisen ohjelmoinnissa.

Kuntaliitto kannattaa hallituksen esitykseen sisältyvää ratkaisua, jossa ensihoidon ja pelastustoimen järjestämisvastuu on osoitettu yhdenmukaisesti kaikille 18 maakunnille. Ratkaisu turvaa pelastuslaitosten mahdollisuudet toimia ensihoidon palveluntuottajina. Pelastustoimella on vahvaa osaamista hallinnonalat ylittävästä yhteistyöstä häiriö- ja poikkeusoloihin varautumisessa, valmiussuunnittelusta sekä harjoittelusta. Tätä on pystyttävä hyödyntämään riittävästi kuntien varautumisessa myös maakuntauudistuksen jälkeen. Jotta pelastustoimella on tosiasiallinen mahdollisuus varautumisen tukeen ja yhteensovittamiseen sekä maakunnan yhteisessä varautumisessa että kunnissa, tulee pelastustoimi asemoida maakuntaan siten, että riittävä toimialaosaaminen on sijoitettu palveluja järjestävälle tasolle.

Kuntaliitto katsoo, että jatkovalmistelussa on vielä selvitettävä mahdollisuudet koota ELY-keskusten ympäristötehtäviä luonnoksessa esitettyä laajemmin maakuntien vastuulle. Niiden siirtäminen ehdotetussa laajuudessa valtion uusimuotoiseen valtakunnalliseen viranomaiseen erkaannuttaa tehtäviä alueatasolta - maakunnista ja kunnista. Aluehallintovirastojen ympäristölupamenettelyä tulee keventää ja siirtää luvitustehtäviä kunnille turvaten kunnille samalla vastaavat voimavarat ja asiantuntijatuki.

5. Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen

Palveluiden keskittäminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 4 §:n mukaan palvelut on tuotettava maakunnan väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita. Mainitun säännöksen mukaan palveluita kootaan kuitenkin suurempiin kokonaisuuksiin silloin kun palveluiden saatavuus ja laadun turvaaminen edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja tai kun palveluiden tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen sitä edellyttävät.

Vaikka edellä mainitulla säännöksellä on tarkoitus turvata palveluiden läheisyyttä, se mahdollistaa myös erittäin pitkälle viedyn palveluiden keskittämisen väljiin kriteereihin perustuen. Tietynasteinen palveluiden keskittäminen on tarpeen kokonaiskustannusten hillitsemisen ja riittävien henkilöstöresurssien turvaamisen näkökulmasta. Maakunnan asukkaiden palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden kannalta olennaista on valinnanvapausmallin toteuttamistapa.

Lakiluonnoksen mukaan erityistason sairaanhoidon lisäksi myös sosiaalihuollon erityisryhmien tai muiden vaativien sosiaalipalvelujen palvelutuotannon toteutus voidaan osoittaa asetuksella säädettyään maakunnan tehtäväksi. Sosiaalihuollon palvelujen keskittämisestä ja niistä palveluista, joita on tarkoitus keskittää, ei kuitenkaan ole täsmällistä tietoa.

Järjestämislakiehdotuksen 11 § 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi suurempiin kokonaisuuksiin koottuja palveluja koskevasta vastuusta ja päätösvallasta. Se maakunta, jonka tehtäväksi jokin palvelu on osoitettu, vastaisi mm. palvelun tarpeen, määrän ja laadun määrittelystä sekä palvelun tuottamistavasta. Muilla maakunnilla ei olisi päätösvaltaa keskitetyistä palveluista eivätkä ne saisi tuottaa eikä hankkia muualta mainittuja palveluja. Muiden maakuntien ainoa vaikutusmahdollisuus keskitettyihin palveluihin olisi 16 §:n mukainen valtuustokausittain laadittava yhteistyösopimus.

Maakuntien itsehallinnon näkökulmasta on ongelmallista, että maakunta ei voisi vaikuttaa keskitettyihin palveluihin, keskitettyjen palvelujen tuottamistapaan eikä palveluista aiheutuneisiin kustannuksiin. Tällä ratkaisulla järjestämisvastuu on erilainen eri maakunnilla ja tosiasiallinen järjestämisvastuu jää epäselväksi.

Yhteistyösopimus

Järjestämislakiehdotuksen 10 §:n mukaan maakunnat muodostavat viisi yhteistyöaluetta, joista kussakin on 3–4 maakuntaa. Yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat laativat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaisen yhteistyösopimuksen. Siinä maakunnat sopivat keskinäisestä yhteistyöstä palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa.

Yhteistyöalueen maakuntien keskenään solmima yhteistyösopimus on sopimusosapuolia sitova. *Sitovuus ei ole perustelua siltä osin kuin valtiolle on annettu toimivaltaa päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta lakiluonnoksen 18 §:n mukaisesti.* Valtioneuvoston ja ministeriön laajat, avoimet ja tulkinnanvaraiset toimivaltuudet ohjata maakuntien operatiivista toimintaa ja päätöksentekoa eivät ole hyväksyttäviä maakunnan itsehallinnon toteutumisen kannalta.

Kuntaliiton mielestä järjestämislain 18 § valtioneuvoston toimivallasta päättää yhteistoimintasopimuksista pitää poistaa lakiluonnoksesta selvästi itsehallinnon vastaisena.

Palveluiden järjestämisen ja tuottamisen erottaminen sekä yhtiöittämisvelvollisuus

Hallituksen esitys lähtee siitä, että palveluiden järjestäminen ja tuottaminen tulee erottaa toisistaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan omasta palveluiden tuottamisesta vastaa maakunnan liikelaitos. Lisäksi suoran valinnan piirissä olevat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin palvelutuotanto tulee yhtiöittää ja nämä palvelut tuotettaisiin jatkossa kilpailuilla markkinoilla. Kunnat eivät voisi omistaa näitä palveluita tuottavia yhtiöitä.

Ehdotukset palveluiden järjestämisen ja tuottamisen erottamisesta kaventavat maakuntien mahdollisuutta päättää palvelutuotannon tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta organisointitavasta maakunnan erityispiirteet huomioiden. Järjestely synnyttää tarpeetonta päällekkäistä hallintoa ja hallintokustannuksia sekä heikentää maakunnan ja tätä kautta koko kansallisen ohjausjärjestelmän kykyä palvelutuotannon ohjaukseen.

Ehdotuksen mukaista järjestelyä arvioitaessa on huomattava, että useat kunnat ovat kokeilleet tilaajatehtävien ja palvelutuotannon hallinnollista erottamista omassa toiminnassaan, mutta järjestelyistä on viime aikoina luovuttu niistä saatujen huonojen kokemusten vuoksi. Erottamisella ei myöskään ole saavutettu tavoiteltuja kustannussäästöjä. Maakunnan vastuulla olevan palvelutuotannon kaavamaiselle hallinnolliselle eriyttämislle lakiluonnoksen mukaisella tavalla ei ole esitetty selkeää syytä eikä vakuuttavia perusteluita.

Maakuntalain mukaan maakunnalla on yhtiöittämisvelvollisuus maakunnan hoitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla. Yhtiöittämisvelvollisuus koskee myös valinnanvapauden piirissä olevia palveluita. Valinnanvapauden osalta on kuitenkin huomattava, että nyt lausuntokierroksella olevat valinnanvapaussäännökset tulevat hyvin todennäköisesti muuttamaan, eikä sääntelyn kokonaisuutta ole siten vielä mahdollista arvioida.

Asiakkaiden ja potilaiden valinnanvapauden lisääminen sote-uudistuksen yhtenä tavoitteena on kannatettavaa. Ehdotettu valinnanvapausmalli ja siihen liittyvä yhtiöittämisvelvoite on kuitenkin ongelmallinen monesta eri näkökulmasta ja se on vaikeasti ratkaistavissa kestäväällä tavalla. Ongelmakohtia ovat mm. julkisen vallan käyttö, palveluketjun integraation toteutumismahdollisuudet sekä sote-järjestämisen muuttuminen ennakoimattomammaksi ja vaikeammin hallittavaksi kokonaisuudeksi. Valinnanvapautta olisi voitu laajentaa myös muilla keinoilla, kuten palvelusetelijärjestelmän laajentamisella. Julkisen vallan käyttö yhtiömuodossa on ongelmallista. Tarkoituksenmukaisinta olisikin, ettei julkista valtaa käytettäisi yhtiömuotoisessa organisaatiossa.

Toiminnan turvaamiseksi myös kunnilla tulee olla mahdollisuus toimia yhtiömuodossa palvelujen tuottajina, mikäli yhtiöittämisvelvollisuuteen kuitenkin päädytään. Esitysehdotukseen sisältyvä ratkaisu, jossa kunnilta evätään mahdollisuudet perustaa tai omistaa valinnanvapauden piirissä olevia palveluita tuottavia yhtiöitä on kestävä, koska julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden kaikki tuotannontekijät (omaisuus, henkilöstö ja osaaminen) ovat kuntien hallussa.

Voimapanolakiehdotuksen 43 §:n mukaan maakunnan on yhtiöitettävä kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettavat tehtävät viimeistään vuoden 2021 alkuun mennessä.

Valinnanvapauden piirissä olevien palveluiden yhtiöittämisvelvollisuudesta tultaneen säätämään erikseen annettavassa valinnanvapauslainsäädännössä. Kuntaliitto katsoo, että markkinoiden tulee avautua yhtä aikaa yksityisille sekä maakunnan yhtiöille. Perustason suoran valinnan palveluissa tämä voisi tapahtua 1.1.2021 lukien ja laajan perustason palveluissa 1.1.2023 lukien.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että valinnanvapauden piirissä olevia palveluita markkinoilla tuottavien maakuntien omistamien yhtiöiden pääomittamista ei hallituksen esitysluonnoksessa juurikaan käsitellä. Lainsäädännössä tulisi myös varmistaa, että maakuntien ja yksityisten tahojen omistamat yhtiöt olisivat tasavertaisessa asemassa suhteessa hankintalainsäädännön soveltamisvelvoitteisiin.

Integraation toteutuminen

Järjestämislakiehdotuksen 4 §:n mukaan palvelut on toteutettava yhteen sovitettuina palvelukokonaisuuksina (integraatio). Järjestämislakiehdotuksen 16 §:n mukaan laadittavassa maakuntien yhteistyösopimuksessa on sovittava toimenpiteet muun ohella palvelujen integraation varmistamiseksi. Lakiehdotuksen 23 §:n mukaisesti palvelun tuottajan velvollisuutena on valmistaa palveluketjujen integraation toteutuminen ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Palveluiden integraatio on muutoinkin hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten läpi kulkeva tavoite.

Uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tulee asiakaslähtöisen integraation toteutua sekä peruspalveluiden ja erityispalveluiden (vertikaalinen integraatio) että sote -peruspalveluiden (horisontaalinen integraatio) välillä. Integraation pitäisi toteutua myös maakunnan vastuulla olevien sotepalveluiden ja kuntien vastuulle jäävien hyvinvointipalveluiden välillä.

Kuntaliitto katsoo, että asiakaslähtöinen integraatio ei toteudu lakiesityksessä. Uudistuksen kokonaisuuteen liittyvät valinnanvapaus, monituottajamalli ja yhtiöittämisvelvoite vaarantavat integraation toteutumisen ja edellyttävät maakunnalta sellaista järjestämisosaamista, josta ei ole missään aiempaa kokemusta. Myös integraation edellyttämän tiedonkulun ja tietojärjestelmien toimivuuden varmistaminen vaikeaa ja niiden kattava toteuttaminen vuoden 2019 alusta on käytännössä mahdotonta.

Palveluiden ohjaus muuttuu ehdotetussa järjestelmässä olennaisesti verrattuna nykyiseen. Valtion ohjaus suhteessa maakuntiin olisi tiukkaa hallinnollista ohjausta. Maakuntien toteuttamassa palveluiden tuotantoa koskevassa ohjauksessa siirrytään perinteisestä hallinnollisesta ohjauksesta pitkälti omistajaohjaukseen, sopimusohjaukseen ja markkinaohjaukseen. Integraation toteuttaminen tällaisessa kokonaisuudessa on erittäin vaikeaa ja hallinnollisesti työlästä. Toisaalta integraation toteutuminen on käytännössä täysin riippuvainen ohjauksen onnistumisesta. Lakiluonnoksissa ja perusteluissa ei ole kyetty riittävästi avaamaan ohjausjärjestelmän kokonaisuutta suhteessa integraatiotavoitteeseen.

6. Maakuntien ohjaus

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavaksi ehdotetun lain mukaan valtion ohjausta vahvistetaan sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Kuntaliitto katsoo, että maakuntien palvelujen järjestämiseen kohdistuvan valtion ohjauksen tulisi kohdistua ainoastaan strategisiin tavoitteisiin sekä maakuntien välisen työnjaon näkökulmasta strategisesti merkittäviin kohteisiin. Valtakunnalliset ja tarvittaessa erikseen kullekin maakunnalle asetettavat sosiaali- ja terveydenhuollon strategiset tavoitteet sekä ministeriön ja maakuntien neuvottelumenettely ovat riittäviä ohjausvälineitä. Valtiolla ei tule olla interventio-oikeutta maakuntien operatiiviseen päätöksentekoon. Erityisen ongelmallista maakuntien itsehallinnon näkökulmasta on lakiluonnoksen 19 § (Palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjaus) ja 18 § (Valtioneuvoston toimivalta).

Maakuntien toiminnan ohjauksen tulee perustua lainsäädäntöön eikä valtioneuvoston eikä ministeriöiden hallinnollisiin päätöksiin. Maakuntien itsehallinnon toteuttaminen edellyttää Kuntaliiton käsityksen mukaan järjestämislakiluonnoksen 18 ja 19 §:n poistamista lakiehdotuksista kokonaan. Järjestämislain 4 lukuun (Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen) ja maakuntalain 3 lukuun (Maakunnan suhde valtioon ja kuntiin) sisältyvät ohjausmekanismit ovat riittävät maakuntien ohjauksen näkökulmasta.

Lakiehdotuksessa esitetyn erittäin vahvan valtion ohjauksen vaikutusta kustannusten kasvun hillintätavoitteen saavuttamiseen on vaikea arvioida. Kansainvälinen vertailu on osoittanut, että paikallinen ja alueellinen itsehallinto on tuottanut laadukkaita sote-palveluja kohtuullisin kustannuksin ja hyvälaatuisina. Mikäli valtion ohjaus toteutettaisiin esitetyllä tavalla, valtion olisi merkittävästi lisättävä ohjaustehtäviin suunnattavia resursseja ja osaamista. Tämä yhdistettynä vuosittain toistettavaan investointilupamenettelyyn tuottaisi raskaan ja kankean toimintamallin ja lisäisi hallinnon kustannuksia. Yksityiskohtainen kansallinen ohjaus heikentää myös mahdollisuuksia asukkaiden tarpeista lähtevien uusien innovaatioiden kehittämiseen.

Valinnanvapauden piirissä olevien palveluiden osalta ohjauksessa tulisi varmistaa tuottajien tasapuolinen kohtelu. Mikäli investointien ohjaus ulotetaan koskemaan maakuntien omistamia valinnanvapauden piiriin kuuluvia palvelutuottajia, ei tavoite yhdenvertaisesta kohtelusta ja kilpailuneutraliteetin varmistamisesta toteudu.

7. Maakuntien talous

Talouden ohjaus

Uudistuksen tavoitteena on saavuttaa kolmen miljardin euron kustannusten kasvun hillintä verrattuna niin sanottuun perusuraan vuoteen 2029 mennessä.

Kustannusten kasvun hillinnän kannalta keskeistä on tulevaisuuden palvelulupauksen sisältö: ketä hoidetaan, millä omavastuusuudella ja mitä hoitoja, lääkkeitä ja menetelmiä julkisen palvelutarjonnan piiriin kuuluu. Jos maakuntien rahoituksen taso on oikeassa suhteessa palvelulupaukseen, kustannuskehityksen taittaminen on mahdollista.

Säästötavoitteet on kuitenkin liiaksi lakisääteistetty. Ohjauksen pitäisi tapahtua julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän maakuntien taloutta koskevan osion tavoitteiden ja keinojen kautta vuosittain sekä myös pidemmän aikavälin näkymän kautta. Maakuntarahoituksen mekaaniset lakiin sidotut ja ennakoon lukkoon lyödyt palveluvelvoitteisiin sitoutumattomat leikkurit eivät ole toimiva ratkaisu. Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä voidaan vuosittain päättää olosuhteisiin sopeutetuista toimenpiteistä säästötavoitteen saavuttamiseksi.

Maakuntia varten ei ehdoteta perustettavaksi kuntatalousohjelmaa vastaavaa maakuntatalousohjelmaa, vaan maakuntien taloutta käsiteltäisiin suoraan julkisen talouden suunnitelmassa (sen maakuntataloutta koskevassa osiossa). Lakiluonnoksessa ei ole esitetty ymmärrettäviä perusteluja sille, miksi maakuntien ja kuntien järjestämien palveluiden rahoitusmekanismit olisivat tällä tavalla toisistaan poikkeavat.

Julkisen talouden suunnitelman maakuntataloutta koskevassa osiossa tulisi maakuntalakiluonnoksen mukaan kuntatalousohjelman tapaan arvioida rahoituksen riittävyttä tehtävien hoitamiseen (rahoitusperiaate). Arvio tulisi tehdä sekä kokonaisuutena että maakunnittain. Rahoitusperiaate korostuu miltei täysin valtion rahoitusvastuulla olevissa maakunnissa. Rahoitusperiaatetta ei ole kuntatalousohjelmassakaan arvioitu riittävän yksityiskohtaisesti.

Olisi perusteltua luoda maakuntien ja kuntien järjestämien palveluiden ohjaukselle ja rahoitusedellytyksen arvioinnille yhteiset mekanismit. Tästä näkökulmasta myös maakuntien osalta olisi perusteltua laatia kuntatalousohjelmaa vastaavasti maakuntatalousohjelma. Koska kummatkin olisivat osa palveluiden rahoituksen kokonaisuuden hahmottamiseen pyrkivää julkisen talouden suunnitelmaa, voisi myös olla perusteltua laatia yhteinen maakunta- ja kuntatalousohjelma. Ottaen huomioon niiden kytkentä valtion talousarvioprosessiin, tullaan niitä joka tapauksessa valtionhallinnossa-kin käsittelemään pitkälti samassa menettelyssä.

Maakuntien rahoitus

Maakuntien itsehallinnon kannalta on erittäin ongelmallista, että ne ovat miltei kokonaan valtionrahoituksen varassa. Valtionrahoitukseen perustuva malli on esitysluonnoksessa johtanut maakuntien aivan liian tiukkaan ja yksityiskohtaiseen valtionohjaukseen.

Maakunnille tulisi turvata aito itsehallinto, mikä edellyttää maakuntien verotusoikeuden toteuttamista uudistuksen myöhemmässä vaiheessa.

Kansainvälisten vertailujen mukaan paikallis- tai aluehallinnolla on yleensä vähintäänkin osittainen omaan verotusoikeuteen perustuva verorahoitus. Täyden valtionrahoituksen mallit ovat harvinaisia, ja niitä on lähinnä maissa, joissa kuntien ja alueiden tehtävät ovat vähäisiä. Taloustieteellisen tutkimuksen ja eri maiden kokemusten perusteella voidaan pitää suotavana, että alueiden menot katettaisiin ainakin osittain alueen omilla tuloilla. Verotusoikeus lisäisi päätöksenteon vastuunkantoa ja läpinäkyvyyttä.

Verotusoikeuden puuttuminen on ongelmallinen myös järjestelmän kannustimien kannalta. Kannustimilla on merkittävä rooli toiminnan tehostamisessa, jota uudistuksella tavoitellaan. Jos valtio ulosmittaa kunkin alueen aikaansaaman tehokkuushyödyn pois alueelta itseltään, alueella ei ole kannustimia tehostaa toimintaansa. Verotusoikeuden kanssa alueen tehokkuuden kasvaminen hyödyttää alueiden asukkaita enemmän, koska alueen päättäjät ovat vastuussa oman alueensa asukkaille ja oman alueen verotus pyritään pitämään mahdollisimman alhaisena.

Maakuntien rahoituksesta annettavaksi ehdotetun lain mukaan maakuntien rahoitus perustuisi yleiskatteelliseen lakennalliseen valtionrahoitukseen, jossa otetaan huomioon olosuhde- ja palvelutarvetekijät. Todellisiin menoihin perustuvasta rahoitusjärjestelmästä siirryttäisiin laskennalliseen rahoitukseen asteittain viiden vuoden siirtymäkautena vuoteen 2024 mennessä. Kuntaliitto pitää tätä siirtymäkauden järjestelyä onnistuneena.

Yleiskatteellisuudesta johtuen maakunnilla on mahdollisuus päättää saamansa rahoituksen käytöstä. Tämä on välttämätöntä maakuntien itsehallinnon toteutumisen kannalta. Yleiskatteellisuudesta tulee pitää kiinni, eikä maakuntien rahoitusta saa korvamerkitä tiettyihin menoihin, jollei se ole välttämätöntä esimerkiksi EU-säännösten vuoksi. Tämä koskee myös sekä uudistuksen seuraavassa vaiheessa maakunnille siirrettäviä valtion tehtäviä että monikanavarahoituksen purkamisen myötä maakunnille siirrettäviä tuloja.

Maakuntien rahoituslain mukaisilla rahoitusperusteilla tulee turvata jokaisen maakunnan rahoituksen riittävyys maakunnille lailla säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen (*rahoitusperiaate*). Ristiriidassa tämän periaatteen kanssa ovat maakuntalakiin sisältyvät maakuntien erittäin tiukat alijäämän kattamisvelvoitteet ja maakuntien arviointimenettelyn kriteerit.

Maakuntalakiin ehdotetut säännökset alijäämän kattamisvelvollisuudesta ja siihen liittyvät kriisimaakuntakriteerit sekä lainanotto-oikeuden rajoittamisesta ovat aivan liian tiukat myös maakuntien itsehallinnon näkökulmasta. Lisäksi maakuntien rahoituslain 6 §:ssä rajoitetaan 3 mrd. euron säästötavoitteen turvaamiseksi maakuntien valtionrahoituksen perusteena olevien käyttökustannusten vuosittaista kasvua (maakuntaindeksi + 0,5, vuosina 2020 ja 2021 +1,0 %). Vaarana on, että monet maakunnat joutuvat hyvin nopeasti arviointimenettelyyn.

Maakuntien arviointimenettelyyn perustuvaa maakuntajaon muuttamista vastoin maakuntien tahtoa Kuntaliitto ei kannata. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyä vastaava menettely sopii huonosti maakuntiin, joilla jo lähtökohtaisesti tulisi olla taloudelliset edellytykset selvittää tehtävistään. Lisäksi arviointimenettelyn käynnistymisen edellytyksenä olevat kriteerit ovat maakuntalaissa maakuntien näkökulmasta liian tiukat. Maakunnat voivat niiden perusteella liian helposti ajautua arviointimenettelyyn ja sitä kautta pakkoliitoksiin. Jos maakuntajakoon on tarpeen tehdä muutoksia, ne tulisi tehdä joko suoraan lailla tai ehdotetussa maakuntajakolaissa säädettyssä menettelyssä.

Kuntaliiton käsityksen mukaan maakuntien edellytykset keskipitkällä aikavälillä selvittää sille laissa säädettyistä tehtävistä ja velvoitteista ovat heikot. Syynä tähän ovat

- a) tasoon liittyvä 3 mrd. euron ennalta lailla lukkoon lyödyllä tavalla toteutettava rahoituksen säästötavoite (maakuntaindeksi + 0,5-1,0 %),
- b) maakuntien liian tiukat alijäämän kattamisvelvoitteet ja niihin liittyvät maakuntien arviointimenettelyn kriteerit,
- c) puuttuva verotusoikeus ja rajoitetut mahdollisuudet ottaa lainaa,
- d) lakiin perustuvat maakuntien toimintavapauden rajoitukset, erityisesti rajoitukset jotka liittyvät palveluiden tuottamiseen,
- e) tiukka ja byrokraattinen valtionohjaus sekä
- f) uudistuksen toimeenpanoon ja käynnistykseen liittyvät kustannukset sekä käynnistysinvestoinnit, joihin ei toistaiseksi ole osoitettu eri rahoitusta.

Maakuntien rahoituslain 6 §:ssä on säännös, jonka mukaan toteutuneet kustannukset otetaan rahoituksessa huomioon edellä mainitun kustannusleikkurin ylittäviltä osin, jos se on välttämätöntä peruspalveluiden saatavuuden turvaamiseksi. Lakiehdotuksessa on kuvattu tämän rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisen säännöksen arviointiprosessia, mutta säännöksen soveltamisedellytykset ovat avoimet. Säännös jää tietyllä tavalla ”poliittiseksi julistukseksi”. Säännöstä tulisi täsmentää.

Ottaen huomioon lakiesitykseen sisältyvän hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen vähäisen merkityksen rahoituksen kokonaismäärään sen määräytymisperusteet ovat liian monimutkaiset ja tulkinnanvaraiset. Hyte-kertoimen painoarvoa maakuntien kokonaisrahoitukseen ei ole syytä lisätä.

Kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän soveltaminen maakuntiin

Maakunnat tai niiden määräysvallassa olevat oikeushenkilöt eivät lakiluonnosten mukaan kuuluisi Kuntien takauskeskuksesta annetussa laissa säädettyjen rahoituskelpoisten kohteiden joukkoon, joten Kuntarahoitus ei voisi niitä rahoittaa takauskeskuksen takauksella hankituilla varoilla. Koska esitetyt maakunnat eivät kuuluisi Kuntarahoituksen toiminnan piiriin, tulisivat maakunnille siirtyvät velat irtisanottaviksi.

Jotta maakunnat voisivat tulla Kuntien takauskeskuksen rahoitushuollon piiriin, niillä tulisi olla sama riskikuokka kuin kunnilla ja valtiolla. Tämän varmistamiseksi yksi vaihtoehto on, että valtio tulisi nykyistä suuremmalla osuudella Kuntien Takauskeskuksen jäseneksi. Näin myös Kuntarahoituksen lainoitus voitaisiin varmistaa jatkossakin muuttamalla takauskeskuslakia koskemaan valtion sosiaalisen asuntotuotannon lisäksi myös perustettavien maakuntien toimintaa.

Väliaikaisen valmistelutoimielimen asema ja rahoitus

Voimaannpanolakiehdotuksen mukaan maakunnan liitto asettaa väliaikaisen valmistelutoimielimen laissa mainittujen viranomaisten sopimuksen mukaisesti. Valmistelutoimielimellä on laaja valmisteluvastuu maakunnalle siirtyvien tehtävien, siirtyvän omaisuuden ja henkilöstön, tietojärjestelmien, aloittavan maakunnan talouden sekä luottamus- ja viranhaltijaorganisaatioin valmistelussa.

Väliaikaisen toimielimen asemaa ja päätöksentekoa tulee selkeyttää ja toimintaan on varattava riittävä rahoitus. Kunnille selvitystyöstä aiheutuvat kustannukset tulee korvata.

8. Kuntien talous

Taloudelliset vaikutusarvioinnit

Hallituksen esitykseen sisältyvät ja uudistuksen edetessä päivittyvät kuntien ja maakuntien väliset siirtolaskelmat ja laskelma kuntien kustannusten ja tulojen muutoksesta on esitetty selkeästi uudistuksen verkkosivuilla. Kokonaisuudessa laskennallisesti uusien kuntien vuosikate ei muutu, mutta useiden kuntien talous tulee kärsimään heikentyneestä toiminnan ja investointien rahavirrasta ja kasvavasta velkaantuneisuudesta suhteessa heikentyvään taseeseen. Uudistuksen rakennejärjestelyt aiheuttavat kunnille kustannuspaineita siirtymävaiheessa ja kuntien investointimahdollisuuksien heikkeneminen vaikuttaa kielteisesti kokonaistalouden kehitykseen.

Kokonaistaloudellinen talouden tarkastelu, erityisesti arvio uuden kunnan talouden kestävydestä, on kuitenkin puutteellinen. Kunnan taloutta tulisi tarkastella kokonaisuutena eikä yksittäisten rahoitusrakenteiden muutosten kautta, jotta saadaan kattavampi kuva tulevaisuuden kunnan talouden selviytymisen edellytyksistä. Kuntiin kohdistuvien kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioimiseksi hallituksen esitykseen tulee sisällyttää vaikutusarviointia myös siitä, miten omaisuusjärjestelyllä, henkilöstön siirrolla, kiinteistömuutoksilla tai kiinteistöistä maksettavalla vuokratuotolla, mahdollisuudella sopia tehtävistä kuntien ja maakuntien välillä ja vastuujaosta työllisyyden hoidosta on vaikutusta kuntien talouteen ja toimintaan.

Taloudelliset vaikutusarvioinnit ja arvio talouden kestävydestä tulee tehdä sekä koko kuntasektorin, mutta myös yksittäisten kuntien tasolla kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistamiseksi.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä

Ehdotettuun kuntien valtionosuusjärjestelmään sisältyvät tasausmekanismit (muutosrajoitin sekä siirtymätasaus) rajoittavat riittävästi uudistuksesta kuntiin aiheutuvia talouden muutoksia. Tasauksen onnistumisen keskiössä on, että lopulliset tasauslaskelmat tehdään jälkeinpäin uudistuksen voimaantulohetken kustannus-, tulo- ja järjestelmätiedoilla.

Tässä vaiheessa kyse on kuitenkin pitkälti kuntien valtionosuusjärjestelmän sopeuttamisesta maakuntauudistukseen. Tästä syystä kuntien valtionosuusjärjestelmästä on tulossa erittäin vaikeasti hahmotettava. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on aloitettava jo tällä hallituskaudella. Siinä rahoitusjärjestelmä on viritettävä vastaamaan kestäväällä tavalla uudistuvien kuntien tarpeita ja toimintaympäristöä.

9. Maakuntien ja kuntien väliset omaisuusjärjestelyt

Voimaantulolain 4 luvun mukaan lakisääteisten kuntayhtymien koko omaisuus sekä kuntien irtain omaisuus siirtyvät vastikkeetta maakunnille. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Maakunnat vuokraavat kuntien omistukseen jäävät kiinteistöt ja toimitilat kolmeksi vuodeksi (2019-2021). Maakunnalla on oikeus pidentää vuokrasopimusta yhdellä vuodella.

Arvioiden mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevat rakennukset ovat todennäköisesti noin 20 prosenttia koko kuntasektorin rakennuskannasta ja niiden tasearvo on noin 6–6,5 mrd. euroa. Tästä sairaanhoitopiirien kuntayhtymien osuus on noin 2,3 mrd. euroa. Edellä mainitut arvot eivät sisällä maa-alueita. Kyse on merkittävästä omaisuusmassasta, johon liittyvät riskit tulee järjestelyssä kohdentaa pääosin sille osapuolelle (maakunta, perustettava maakuntien toimitilayhtiö), joka voi parhaiten omin toimin ehkäistä ja hallita riskin toteutumista ja kantaa sen taloudelliset ja muut seuraukset.

Vakiintunut tulkintakäytäntö on ollut, että kunnat eivät julkisyhteisöinä nauti perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kuntien omaisuus olisi omaisuudensuojan ulkopuolella. Kuntien omaisuudensuojaa tuleekin arvioida suhteessa perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon. Kuntien omaisuudensuoja perustuu tällöin rahoitusperiaatteeseen ja verotusoikeuteen eli kuntien perustuslailla turvatun verotusoikeuden perusteella hankkiman omaisuuden suojaan. Lähtökohta myös aikaisemmissa valtion ja kuntien välisissä omaisuuden siirroissa on ollut, että omaisuutta luovuttanut taho on saanut korvauksen.

Harkittaessa kuntien omaisuuserien vastikkeetonta siirtoa maakunnille tulee myös ottaa huomioon menettelyn mahdolliset vaikutukset kuntien luottokelpoisuuteen tulevaisuudessa ja lainarahoituksen hintaan.

Kiinteistöjen käyttötärpeeseen liittyvien riskien jakaminen tasaisemmin olisi mahdollista toteuttaa myös erällä muilla hallituksen esityksessä liian vähälle huomiolle jätetyillä mekanismeilla.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että maakunnalle siirretään kaikki kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvä omaisuus ja että siirtyvästä omaisuudesta maksetaan korvaus. Maapohjat jätettäisiin kuitenkin kuntien niin halutessa siirron ulkopuolelle. Siirtyvästä omaisuudesta maksettava korvaus tulee määritellä yhtenäisin perustein käypään arvoon tai muuhun erikseen sovittavaan arvoon. Yhtenäiset ja oikeudenmukaiset arvostusperiaatteet varmistavat kuntien tasapuolisen kohtelun omaisuusjärjestelyissä. Kuntien varallisuusasema ei saa järjestelyjen seurauksena heikentyä.

Omaisuuden lunastuskorvaus on mahdollista rahoittaa esimerkiksi osittain kunnan maakunnalle antamalla ja valtion takaamalla lainalla. Maapohjat jätettäisiin kuntien niin halutessa lunastuksen ulkopuolelle. Tämä myös vähentäisi maakuntien kunnille maksamien korvausten määrää merkittävästi. Lunastuskorvauksen maksaminen ei lähtökohtaisesti johda kokonaisveroasteen nousemiseen. Kunnat voivat käyttää saamansa korvauksen esimerkiksi lainojen lyhentämiseen tai veroprosentin alentamiseen.

Mikäli omaisuuden lunastusta ei ole mahdollista toteuttaa käypään arvoon, tulisi Kuntaliiton näemyksen mukaan toimitilayhtiöistä muodostaa kuntien ja maakuntien yhteisesti omistamia. Tällöin osa kiinteistöjen luovutushinnasta voidaan suorittaa kunnille kiinteistöyhtiöiden osakkeina, jotta kunnat saavat asianmukaisen korvauksen luovutetusta omaisuudesta eivätkä maakunnat velkaannu liikaa. Mallissa omaisuusjärjestelystä tulevat hyödyt ja haitat jakaantuvat omistuksen mukaisessa suhteessa maakuntien ja kuntien kesken.

Omaisuusjärjestelyiden yhteydessä siirtyvä omaisuus tulee määritellä tarkasti kunnittain ja omaisuusjärjestelyiden vaikutukset yksittäisten kuntien taseeseen ja velkaantuneisuuteen pitää arvioida.

Mikäli lainvalmistelussa kuitenkin edetään lakiluonnoksessa esitetyn ratkaisun pohjalta, tulee varmistaa, ettei kunnille aiheudu omistamiinsa sote-kiinteistöihin liittyviä taloudellisia riskejä ja seuraamuksia. Siirtymäkauden sitovan vuokrajakson tulee olla esitettyä (3 + 1 vuotta) pidempi, vähintään 5 vuotta, jotta kunnat voivat varautua ja valmistautua mahdollisiin palveluverkon muutoksiin. Myös siirtymäkauden jälkeen laadittavat vuokrasopimukset ja muut sopimukset on määriteltävä laadittavaksi siten, että vuokrataso mahdollistaa laadukkaan ja ennakoivan kiinteistöpidon, investointien riskittömän toteuttamisen sekä omaisuuden arvon säilyttämisen.

Uudistukseen liittyvillä omaisuusjärjestelyillä ei saa vaarantaa kuntien mahdollisuuksia vastata niille jäävien palvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta rahoitusperiaatteen mukaisesti. Lainvalmistelun yhteydessä on varmistettava, että siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjilleen tai vajaakäytölle jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia. Mahdolliset omaisuusjärjestelyjen taloudelliset vaikutukset on korvattava kunnille täysimääräisesti esim. kohdennettujen avustusten muodossa. Avustusten rahoitusta ei kuitenkaan saa toteuttaa vähentämällä kaikkien kuntien yleistä peruspalveluiden valtionosuutta. Kiinteistöistä aiheutuvat taloudelliset riskit tulee hajauttaa kuntien, maakuntien ja valtion vastuulle.

Kunnan maankäytön kehittämisen ja elinvoimaisuuden varmistamiseksi olisi perusteltua, että kuntayhtymien maapohjat jäisivät kuntien omistukseen. Lakiesityksen tulisi mahdollistaa maapohjien ja alueiden jääminen kuntayhtymien/jäsenkuntien omistukseen sekä vuokraamisen maakunnille pitkäaikaisilla käyttötarkoituksien sidotuilla vuokrasopimuksilla. Mikäli edetään lakiesityksen mukaisesti, kuntayhtymien maapohjaa tulee siirtää vain sote-toiminnan edellyttämä määrä.

Uudistuksen seurauksena ei saa syntyä tilanteita joissa varainsiirtoverotus aiheuttaa lisäkustannuksia kiinteistöomaisuuden muutoin tarpeellisissa uudelleen järjestelyissä. Voimaannpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi, että varainsiirtoverotuksessa ei syntyisi veroseuraamuksia siirrettäessä kuntayhtymät varoineen ja velkoineen voimaannpanolaissa tarkoitetulla tavalla maakunnille ja näiden varojen siirtyessä edelleen voimaannpanolaissa tarkoitetulle valtakunnalliselle osakeyhtiölle. Kunnat joutuvat uudistuksen seurauksena siirtämään kiinteistöjään vastaavasti omistamiinsa yhtiöihin kuntalain yhtiöittämisvelvoitteen perusteella ja lisäksi kunnilla on muutoin tarpeen järjestellä kiinteistöomistuksiaan maakuntaudistuksen johdosta.

Kuntien ja kuntayhtymien omistamien kiinteistöjen järjestelyitä ja yhtiöittämiä tulee kohdella uudistuksessa varainsiirtoverotuksessa samalla tavoin. Voimaannpanolakiin tulee sisällyttää kuntien kiinteistöomaisuuden osalta vastaavat varainsiirtoverovapautta koskevat säännökset, joilla varmistetaan, ettei kunnille tai niiden yhtiöille synny varainsiirtoveroseuraamuksia siirrettäessä maakunnille tai niiden yhtiöille vuokrattavia kiinteistöjä velkoineen kunnallisiin yhtiöihin. Muussa tapauksessa syntyvät varainsiirtoverokustannukset olisi huomioitava määriteltäessä kiinteistöjen vuokria.

Esityksessä ei ole käsitelty uudistukseen liittyviä arvonlisäverotuksen kysymyksiä. Kiinteistöihin ja muuhun omaisuuteen on kuitenkin sitoutunut satojen miljoonien eurojen edestä arvonlisäveroja, jotka ovat tähän asti saatu kunnissa palautuksina. Arvonlisäverotuksen yleisten säädösten johdosta ainakin osa näistä palautuksista joudutaan uudistuksen seurauksena palauttamaan verohallinnolle siirrettäessä omaisuutta maakunnille tai esimerkiksi kuntien yhtiöihin. Uudistuksen seurauksena kunnille syntyvät arvonlisäverokustannukset on huomioitava rahoituslaskelmissa. Siltä osin, kun kustannukset liittyvät maakunnille tai niiden yhtiöille vuokrattaviin kiinteistöihin on kustannukset huomioitava vuokratasoa määriteltäessä.

10. Tukipalvelut ja valtakunnalliset palvelukeskukset

Tukipalvelut

Koska maakunnat ovat itsehallinnollisia toimijoita, tulee tukipalvelujen järjestäminen Kuntaliiton mielestä olla maakuntien päätettävissä. Lainsäädännöllä ja lakiin perustuvilla standardeilla tulee luoda kriteerit yhtenäiselle palveluarkkitehtuurille ja tietotuotannolle, mutta tukipalveluiden organisoiminen tulee perustua maakuntien päätöksille. Julkisen talouden kokonaisedun näkökulmasta on tärkeää, ettei maakuntien ja kuntien tukipalveluita koskeville yhteistyöjärjestelyille aseteta esteitä.

Tukipalveluita koskevien toimivien järjestelyiden mahdollistamiseksi Kuntaliitto katsoo, että maakuntalaista tulisi ilmetä, että laissa tarkoitettuina tukipalveluina pidetään myös kuvantamis- ja laboratoriapalveluja eivätkä nämä palvelut erillisinä kuulu suoran valinnanvapauden piiriin.

Toimivat tukipalvelut muodostavat keskeisen toimintaedellytyksen myös maakuntien omistamille tytäryhtiöille. Koska maakunnat tulevat hankkimaan osan käyttämistään tukipalveluista alalla toimivilta yrityksiltä, tulisi maakuntalain 119 §:n 3 momenttia tarkentaa siten, että maakunnan omana toimintana tapahtuvan palvelutuotannon lisäksi maakunnalla on mahdollisuus sisällyttää tytäryhteisöisöilleen tuottamiin tukipalveluihin edellä mainitussa tarkoituksessa ulkopuolisilta hankkimiaan tukipalveluita, koska se on toiminnan tehokkaan toteutuksen kannalta tarkoituksenmukaista.

Valtakunnalliset palvelukeskukset

Maakuntalain 118 §:n mukaan maakunnilla on kolme valtakunnallista palvelukeskusta, toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus sekä tieto- ja viestintätekniisten palveluiden palvelukeskus. Maakunnalla ja maakunnan tytäryhteisöllä, joka ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, on pääsääntöisesti velvollisuus käyttää palvelukeskusten tuottamia palveluita.

Maakuntalakiluonnoksen säännökset (16 luku) valtakunnallisista palvelukeskuksista tulisi Kuntaliiton mielestä ensisijaisesti poistaa laista, kuten lausuntokierroksen jälkeen on menetelty valtakunnallisen yhteishankintojen palvelukeskuksen osalta.

Hallituksen esityksessä ei ole esitetty yksilöityjä arvioita palvelukeskuksien perustamisella saavutettavista hyödyistä. Hallituksen esityksestä puuttuvat myös selvitykset palvelukeskusten perustamisen kustannuksista, markkinavaikutuksista sekä palvelukeskusten perustamista koskeva kilpailuoikeudellinen ja EU:n hankintadirektiivin mukaisuutta koskeva arviointi. Palvelukeskuksia ollaan perustamassa ilman minkäänlaisia selvityksiä niiden kannattavuudesta ja ilman vaihtoehtoisten toteutumallien kuvaamista ja arviointia.

Palvelukeskuksia koskevat säännökset rajoittavat maakunnan oikeutta päättää tukipalveluiden tuotantotavasta. Lakiluonnosten mukainen järjestely veisi tukipalveluita koskevan päätöksenteon kauas niiden käyttäjistä. Maakunnilla olisi yhtiöiden palveluiden käyttövelvollisuus, mutta rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa niiden sisältöön. Epäselväksi jää myös maakuntien omistajaohjauksen rooli ja suhde valtionohjaukseen. Samoin epäselväksi jää yhtiöiden hallitusten yhtiöoikeudellinen asema.

Maakuntalakiluonnoksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista ja palvelukeskusten tehtävistä. Säännökset ovat väljiä ja ongelmallisia sekä maakuntien itsehallinnon, että osakeyhtiölain kannalta eivätkä täytä asetuksenantovaltuudelta edellytettävää tarkkarajaisuutta.

Kuntaliitto katsoo, että ICT-palveluissa on kuitenkin perusteita tehtävien ja erityisesti valtionhallinnolta ja valtion aluehallinnolta siirtyvien tietojärjestelmäratkaisujen kokoamiselle. Tämän edellyttämät mahdolliset säädöstarpeet voidaan kuitenkin tarkentaa vasta, kun siirtyvistä tehtävistä ja tietojärjestelmäratkaisuista on tarkempi käsitys.

11. Henkilöstö

Lakiesitysten mukaan perustettavien maakuntien henkilöstöön ehdotetaan sovellettavaksi kuntasektorin työ- ja virkasuhdelainsäädäntöä, joka muuttuu koskemaan myös maakuntia. Muun muassa yhteistoiminnan ja viranhaltijan palvelussuhteen ehtojen osalta säätelyn taso pysyy siis samana.

Hallituksen esityksen mukaan nykyinen KT- kuntatyönantajat on muuttuvassa roolissaan jatkossa kuntien ja kuntayhtymien lisäksi maakuntatyönantajien edunvalvoja. Lisäksi kunta- ja maakuntakonsernin osakeyhtiöt voivat valita työnantajajärjestökseen Kunta- ja maakuntatyönantajat.

Maakuntien eläkevakuuttajaksi ehdotetaan Kuntien eläkevakuutusta Kevaa. Konsernin yritykset voivat vakuuttaa henkilöstönsä Kevassa.

Kuntaliitto kannatta edellä mainittuja ehdotuksia.

Palveluiden yhtiöittämisen yhteydessä yhtiöt voivat eläkevakuuttaa henkilöstönsä myös yksityisissä eläkevakuutusyhtiöissä. Henkilöstön laajamittainen siirtyminen kunnallisesta eläkejärjestelmästä yksityiseen eläkejärjestelmään aiheuttaisi ongelmia kunnallisen eläkejärjestelmän vastuulla olevien eläkkeiden rahoitukseen. Tämän ongelman ratkaiseminen edellyttää jatkovalmistelua.